



INTEGRARE EUROPEANĂ

Dezvoltarea regională transfrontalieră – tendințe post-2006

Daniela ANTONESCU

Institutul de Prognostic Economică

Abstract

One of the important objectives of the European Union was creating a new instrument “which builds on the experience of promoting cross-border co-operation within the PHARE, Tacis and INTERREG programmes”, and which could focus “on ensuring the smooth functioning and secure management of the future Eastern and Mediterranean borders, promoting sustainable economic and social development of the border regions and pursuing regional and transnational co-operation”. The New Neighbourhood Instrument could also “help to avoid drawing new dividing lines in Europe and to promote stability and prosperity within and beyond the new borders of the Union”.

Key words: cross-border co-operation, regional development

Îndeplinirea visului “Europei extinse” are la bază capacitatea de ajustare a diferențelor teritoriale. Granițele – marcatoarele ale acestor diferențe – devin astfel elementele principale ale noilor politici care transformă teritoriile demarcate prin granițe naționale în teritorii articulate la diferite niveluri – regional, național, supranațional. În mod tradițional, granițele (în particular granițe naționale) sunt de cele mai multe ori înțelese ca niște legă-

turi între state. În actualul proces de globalizare, granițele naționale devin din ce în ce mai “înguste”, în special atunci când de-o parte și de alta a graniței se află diviziuni etnice sau administrativ-politice asemănătoare. Cuvântul cheie al oricărei politici aplicate la acest nivel – regiune de graniță – îl reprezintă cooperarea. De altfel, cooperarea reprezintă unul dintre principiile de bază ale politicii de dezvoltare regională în Uniunea Europeană fără de care aceasta nu ar exista.

Un loc aparte în viitoarea politică de dezvoltare regională și coeziune a UE îl are dezvoltare regiunilor de graniță, indiferent dacă acestea se află în interiorul

¹ “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM(2003) 104, 11 March 2003.

sau exteriorul Uniunii. Ca rezultat al noilor transformări înregistrate la nivel european, actualul instrument destinat cooperării transfrontaliere trebuie reformat, asemeni întregii politici comunitare. Apariția unui nou instrument reprezintă consecința logică a extinderii Uniunii Europene, oferind noi perspective procesului de dezvoltare regională – abordarea la nivel transfrontalier.

Etapele de transformare a actualelor instrumente economico-financiare (INTERREG, PHARE, Tacis, CARDS și Meda) într-unul singur intitulat Noul Program de Vecinătate (*New Neighbourhood Instrument*) sunt următoarele:

- perioada actuală până în anul 2006, etapă în care se urmărește, la nivel comunitar, mai buna coordonare între actualele instrumente de cooperare transfrontalieră cu accent pe elementele financiare și legislative;
- perioada de după anul 2006, apariția Noului Instrument de Vecinătate, care să corespundă noilor condiții la nivel comunitar.

La sfârșitul actualei perioade de programare a politicii regionale și de coeziune – anul 2006 –, Uniunea Europeană va fi constituită din 27 de state membre (inclusiv România și Bulgaria, care fac parte din perioada de programare 2007-2013) și va avea următoarele zone mari de graniță:

- *în est*, graniță va fi între Marea Barents în Nord și Marea Neagră în sud, acoperind 5000 km și regiuni cu caracteristici diferite (geografice, economice și sociale); această zonă se caracterizează printr-un grad de sărăcie ridicat, cu elemente de cultură comune în mare parte și cu o vechime considerabilă a schimburilor transfrontaliere;
- *în sud-est*, granița UE va acoperi cinci

state balcanice, de curând state membre; aceste țări au legături istorice foarte vechi;

- *în sud*, granița între UE și țările sud și est-mediteraneene, aproape exclusiv pe mare, formată din opt state membre și cele zece țări vecine; aproximativ 5000 km, fiind caracterizată prin diferențe importante de dezvoltare, între nordul și sudul mediteranean, chiar dacă există vechi și importante legături istorice și culturale.

1. Cooperarea regională transfrontalieră – situația actuală

În prezent, cooperarea transfrontalieră în UE este promovată printr-o serie de programe comunitare (inițiative), care au la bază Regulamentele Comisiei Europene și care sunt finanțate din Fondurile Structurale. Implementarea inițiativelor comunitare cooperare transfrontalieră are în principal mai multe etape: identificarea proiectelor din zonă, selectarea celor viabile, evaluarea, implementarea, urmărirea, dar și conectarea proiectelor cu alte proiecte regionale, naționale sau transnaționale.

Principalele inițiative comunitare privind cooperarea transfrontalieră sunt:

- INTERREG² – un instrument financiar susținut prin Fondurile Structurale, care vizează cooperarea transfrontalieră și transnațională între statele membre și țările vecine; acesta implică direct țările vecine;
- PHARE-CBC – program pentru țările

² Regulamentul Consiliului (EC) Nr.1260 din 1999 din 26 iunie 1999 și Ghidul INTERREG III, OJ C143, 23 mai 2000

candidate, care susține cooperarea transfrontalieră³ între statele membre și țările candidate;

- pentru țările NIS, programele TACIS CBS⁴ – care susțin cooperarea transfrontalieră în regiunile vestice cu Rusia, Belarus, Ucraina și Moldova. O importanță relevantă în actualul context o reprezintă Programul “Facilitățile pentru Proiecte Mici”, care furnizează un suport crescut pentru cooperarea transfrontalieră și alte inițiative de cooperare cu INTERREG;
- în vestul Balcanilor, programele CARDS⁵ – care reprezintă un instrument cheie al procesului de Asociere și Stabilitate și prin care sunt susținute diferite activități. Prin Regulamentul Programelor CARDS sunt identificate obiectivele de susținere a cooperării regionale, transnaționale, transfrontaliere și interregionale între această zonă și UE. Până în prezent nu există programe de cooperare transfrontalieră în sistemul CARDS;
- în zona Mediteraneană, programele MEDA⁶ – care furnizează suport pentru cooperarea regională în zone de graniță între țările din sud-estul mediteranean (pentru acestea nu există încă finanțare directă).

În prezent, există o serie de dificultăți care limitează impactul programelor asupra cooperării de-a lungul granițelor externe. Aceste dificultăți rezidă din diver-

gențe fundamentale de aplicare a managementului financiar al fondurilor comunitare, din responsabilitățile Comisiei și autorităților locale/regionale/naționale etc. În acest sens, aș aminti creșterea nivelului de finanțare, selectarea proiectelor (evaluare separată, selecție și proceduri de decizie), implementarea proiectelor (reguli diferite care guvernează procesul de guvernare internă și procesul de angajare externă), monitorizarea proiectelor (raportări diferite, monitorizare și proceduri de evaluare).

2. Noul Program de Vecinătate și obiectivele sale

În Uniunea Europeană se așteaptă la un impact pozitiv al actualei extinderi atât asupra noilor state membre, cât și asupra celor vechi. Actuala situație este caracterizată însă de dificultăți: accentuarea diferențelor privind standardul de viață din majoritatea zonele de graniță ale UE extinse (consecința creșterii mai rapide înregistrate în noile state membre decât în zonele granițelor externe), provocări comune în domenii cum sunt: mediul, sănătate publică, prevenirea crimei organizate etc.

Proiectarea Noului Program de Vecinătate va avea în vedere asigurarea unor condiții egale tuturor părților implicate în cooperarea transfrontalieră (atât celor actuale, cât și celor de după 2006). Obiectivul general al programului va fi “*promovarea și susținerea dezvoltării economice și sociale durabile în zonele de graniță*”, acțiunile propuse fiind următoarele:

- *acțiunea 1* – Probleme comune rezolvate în comun. Domenii vizate: mediul înconjurător, sănătatea publică,

³ Regulamentul Comisiei (EC) Nr.2760/98 din 18 decembrie 1998.

⁴ Regulamentul Consiliului (EC, Euratom) Nr 99 din 200 din 29 Decembrie 1999.

⁵ Regulamentul Consiliului (EC) Nr.2666 din 2000 din 5 Decembrie 2000.

⁶ Regulamentul Consiliului (EC) Nr. 2698 din 2000 din 27 Noiembrie 2000.

- prevenirea crimei organizate;
- *acțiunea 2 – Granițe sigure și eficiente. Un management eficient al zonelor de graniță este important pentru asigurarea prosperității și siguranței; cooperarea regională și transfrontalieră favorizează transformările la nivel național;*
- *acțiunea 3 – Promovare a acțiunilor people to people.*

Cooperarea dintre Uniunea Europeană și vecinii săi trebuie să determine accelerarea dezvoltării economice și sociale, reducerea sărăciei în zonele de graniță prin creșterea fluxurilor comerciale și investiționale, asigurarea cooperării transfrontaliere prin acțiuni economice și sociale, promovarea cooperării în domeniile transporturi, energie, integrarea țărilor vecine într-o cooperare mult mai puternică la nivel european.

Ca regulă generală, apropierea de piețele UE va determina creșterea atractivității economice a zonelor externe și crearea de noi oportunități pentru acestea. În mod curent, regiunile de graniță au avantaje economice naturale, cum ar fi de exemplu forță de muncă ieftină și costuri reduse de transport.

Noul program oferă oportunitatea dezvoltării unei singure abordări a cooperării de-a lungul granițelor externe a le UE, lucru ce va duce la rezolvarea actualelor probleme. Creșterea numărului de întrebări privind bugetele cu surse interne și externe de finanțare separate va fi rezolvată în două etape:

- cea de *până în 2006*, în timpul căreia se urmărește îmbunătățirea actualelor proceduri și creșterea efectivității și vizibilității procedurilor de cooperare;
- perioada *2006-2007*, în timpul căreia se vor face propuneri pentru crearea acestui instrument, urmându-se o pro-

cedură de evaluare a acțiunilor relevante, bugetare și legale.

Prima fază 2004-2006: Programele de cooperare transfrontalieră

Pentru perioada 2004-2006, obiectivul-cheie al politicii regionale transfrontaliere este realizarea unui progres în coordonarea diferitelor instrumente, astfel încât să fie atinse toate obligațiile asumate prin diferite alte programe. În acest context, trebuie avute în vedere particularitățile procesului de integrare a Bulgariei și României, ca viitoare țări de graniță în UE.

Ca un prim pas, Comisia propune pentru această perioadă introducerea *programelor de cooperare transfrontalieră* destinate să acopere granițele externe ale Europei extinse. Sectoarele vizate sunt: infrastructura în domeniul transporturilor, energiei, comunicații electronice, investiții în coeziunea economică și socială (investiții productive, dezvoltarea resurselor umane, infrastructura de afaceri, cooperarea în domeniul cercetării, tehnologică și inovațională), acțiuni “*persoană la persoană*” (cooperarea și schimburile culturale și educaționale), promovarea managementului pentru asigurarea deplasării persoanelor și susținerea construcției instituționale.

În pregătirea acestor programe este necesară coordonarea programelor actuale și coerența lor cu strategiile relevante, naționale și regionale. Programele INTERREG (INTERRG A, B și C) sunt puse în practică cu ajutorul partenerilor naționali, regionali și locali din țările respective.

Noul Program de Vecinătate se va concretiza într-un singur proiect operațional pentru ambele zone de graniță. Pen-

tru un astfel de proces nu se vor impune noi reguli financiare. Selecția unică a proiectelor (componenta internă și externă) se va realiza cu ajutorul unui Comitet destinat Programelor de Vecinătate la care vor participa oficialii relevanți, locali și naționali aflați pe ambele părți ale graniței.

Legal, programele transfrontaliere care privesc statele membre vor rămâne în cadrul INTERREG, primind finanțare din Fondurile Structurale. Componentele externe vor intra sub incidența Regulamentului și vor fi implementate prin programele strategice și indicative adoptate de Comisie pe baza consultărilor cu comitetele de management relevante. Din această perspectivă, cele două componente vor opera ca un singur program de vecinătate.

Alocarea unui volum suficient de resurse financiare pentru perioada 2004-2006 este importantă și trebuie să aibă un impact real și vizibil asupra dezvoltării zonelor, să încurajeze implicarea activă a "actorilor" și finanțatorilor de ambele părți ale graniței.

Pentru perioada 2004-2006, fondurile alocate se ridică la 955 milioane euro, din care 700 euro pentru INTERREG, 90 milioane euro pentru PHARE, 75 milioane euro pentru Tacis, 45 milioane euro pentru CARDS și 45 milioane euro pentru Meda.

Faza Post-2006: Un nou instrument de dezvoltare a cooperării transfrontaliere

Fără a intra foarte mult în detalii, trebuie spus că noul program de vecinătate trebuie să opereze identic pentru ambele părți ale graniței, pe baza unui limbaj comun, permițând dezvoltarea acelor activități și domenii care să ajute la dezvoltarea

întregii zone. Este necesară corelarea lui cu politicile externe ale UE, ținând seama de prioritățile regionale stabilite.

În est, dimensiunea graniței reprezintă un element cheie. În acest sens, Comunicatul Comisiei este elocvent: "noile inițiative comunitare de încurajare a cooperării între Rusia și țările vestice NIS trebuie reconsiderate. Acest demers poate conduce apariția unui nou concept – *Dimensiunea Nordică* –, concept mult mai apropiat de cooperare și dezvoltare transfrontalieră a zonei.

În vestul balcanilor, Programul CARDS deține o strategie comună destinată asistenței zonelor de graniță, ajutând țările respective să se integreze noului statut de stat membru. Potrivit definiției existente în regulamentul CARDS, cooperarea regională transfrontalieră, transnațională și interregională trebuie să joace un rol cheie în acest sens.

În zona Mediteraneană, suprafața graniței deținută de mare furnizează o legătură frecventă și intensă între statele membre și partenerii din sudul și estul mediteranean, fapt recunoscut și în strategia UE: "*este necesară încurajarea unor relații puternice de cooperare regională și intra-regională între țările sud-mediterraneene.*"

Noul Program de Vecinătate va combina obiective de politică externă cu cele ale coeziunii economico-sociale, oferind astfel perspectiva unei continuări a formelor de cooperare locală și regională deja existente, unele dezvoltate cu succes prin programele PHARE-CBC și INTERREG. Pe baza experienței de până acum a UE în domeniul cooperării transfrontaliere, noul program va putea fi mai ușor de aplicat și cu ajutorul unor parteneri relevanți la nivel regional/local/național.

3. Dezvoltarea regională transfrontalieră în România

Potrivit Regulamentului Comisiei Europene nr.2760/1998 privind cooperarea transfrontalieră între țările beneficiare ale fondurilor Phare, cel puțin 90% din creditele alocate în fiecare an pentru o regiune frontalieră sunt destinate proiectelor mari de investiții, astfel: minim 2 milioane euro (fond PHARE) + min. 25% din valoarea totală a investiției, reprezentând co-finanțarea locală.

Conform priorităților pe termen scurt, mediu și lung, au beneficiat și vor beneficia de credite nerambursabile ale Uniunii Europene, proiectele din următoarele domenii: îmbunătățirea infrastructurii exis-

tente pe coridoarele trans-europene IV (Dresda-Constanța-Istanbul) și IX (Marea Baltică-Marea Egee), acțiuni de protecție a mediului, fluidizarea liberei circulații a persoanelor, serviciilor și bunurilor din punctele de trecere a frontierei, dezvoltarea regională economico-socială.

În România, s-au derulat programe PHARE și TACIS încă din anul 1996 în cele 18 județe de graniță cu Bulgaria, Republica Moldova, Ucraina și Ungaria, în valoare de 45,2 milioane euro (această sumă reprezintă totalul fondurilor alocate până în anul 2000), din care: Fonduri PHARE: 29,2 milioane euro, cofinanțare națională – 16 milioane euro (35,5% din valoarea totală a proiectelor) (Tabelul 1 și 2).

Tabelul 1: Fonduri PHARE și TACIS primite de România în perioada 1996-2000 pentru cooperarea transfrontalieră

Programul	Phare+Co-finanțare	Total program
1996 CBC Ro/Hu (ZZ9624)	5.000.000+4.439.000	9.436.000
1999 CBC Ro/Bg (RO9911)	5.000.000+1.410.000	6.410.000
1999 CBC Ro/Hu (RO9912)	5.000.000+1.185.000	6.185.000
2000 CBC Ro/Bg (RO0002)	8.000.000+2.483.000	10.483.000
2000 CBC Ro/Hu (RO0003)	5.000.000+6.180.000	11.180.000
TOTAL CBC	28.000.000+15.694.000	43.694.000
Multi-țară Tacis	1.203.289+372.441	1.575.730
Multi-țară Phare/Tacis	29.203.289+16.066.441	45.269.730

Sursa: www.mie.ro.

Regulamentul CE Nr. 2760/98 a definit zonele eligibile finanțării programelor transfrontaliere, acestea fiind de nivel NUTS III, și anume: șapte județe la granița între România și Bulgaria și patru județe la granița între România și Ungaria. Județele implicate la granița România-

Bulgaria sunt: pe partea română – Mehedinți, Dolj, Olt, Teleorman, Giurgiu, Călărași, Constanța, pe partea bulgară – Vidin, Vratza, Montana, Veliko Târnovo, Plevne, Russe, Silistra, Dobrich. De fiecare parte a graniței, județele menționate sunt încadrate în trei regiuni de dezvoltare:

Tabelul 2: Repartizarea fondurilor PHARE (euro) alocate României pe priorități (inclusiv proiectele Credo, asimilate proiectelor mici) (1996-2000)

Prioritatea	Phare	%
Protecția mediului	10.681.000	36,57%
Dezvoltarea infrastructurii de transport existente pe coridoarele trans-europene	7.780.000	26,64%
Fluidizarea liberei circulații a persoanelor, serviciilor și bunurilor în punctele de trecere a frontierei	3.500.000	12,00%
Fondul Proiectelor Mici, inclusiv proiecte Credo	2.203.289	7,55%
Dezvoltarea infrastructurii de telecomunicații	2.000.000	6,85%
Dezvoltarea infrastructurii în domeniul energetic	1.520.000	5,20%
Administrarea programelor	519.000	1,77%
Justiție/afaceri interne – armonizarea regimului azilanților	500.000	1,71%
Strategii regionale de dezvoltare economică	500.000	1,71%
TOTAL	29.203.289	100%

Sursa: www.mie.ro.

tare NUTS II. Suprafața totală a regiunii de graniță este de 69.250 km², iar populația de 5,33 milioane locuitori.

Județele implicate la granița Româno-Ungară sunt: pe partea română – Satu Mare, Bihor, Arad, Timiș; pe partea ungară – Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar, Békés, Csongrád. De fiecare parte a graniței, cele două județe nordice aparțin unei regiuni NUTS II, fiind astfel implicate în acest proces patru regiuni de dezvoltare. Suprafața totală a regiunii de graniță este de 50.455 km², iar populația de 4,12 milioane de locuitori.

Programele de cooperare transfrontalieră, finanțate în cadrul programului PHARE Cooperare transfrontalieră, constituie o modalitate de sprijinire a dezvoltării regionale din România.

În perioada 1996-2002, cooperarea transfrontalieră România-Ungaria a fost finanțată din fonduri PHARE CBC cu 23

milioane euro, iar în perioada 1999-2002 cooperarea între România și Bulgaria cu 29 milioane euro.

Cooperarea transfrontalieră cu Serbia, Ucraina și Moldova este în curs de pregătire, posibil a fi finanțată de UE prin *New Neighbourhood Instrument*. Conținutul viitorului document de programare se va baza pe Planurile de Dezvoltare Regională ale celorlalte trei regiuni de dezvoltare, Nord-Est, Sud-Vest și Nord-Vest, pentru a asigura integrarea tuturor zonelor de frontieră în Strategia de dezvoltare regională și națională a României.

4. Concluzii

Până la sfârșitul actualei perioade de programare, Fondurile Structurale sunt utilizate numai de statele membre UE. Statele candidate învață să programeze

viitoarele resurse alocate de UE pentru dezvoltare regională și coeziune (dar și pentru celelalte politici).

Acest exercițiu de programare susținut și prin programele de pre-aderare, inclusiv cele cu caracter transfrontalier, trebuie să vină în ajutorul celor implicați în proces, dar, în special, în ajutorul celor direcți interesați – regiunile de graniță, care vor învăța să gestioneze și să implementeze programe specifice, fără ajutor de la “centru”, dar atent supravegheate de Comisia Europeană.

În prezent, în România este în curs de elaborare PND 2007-2013, care trebuie să respecte, prin forma și conținutul său, atât principiile de guvernare stabilite în Regulamentul Consiliului (CE) nr.1260 din 1999 privind dispoziții generale

pentru Fondurile Structurale (Art.8 – complementaritatea și parteneriatul, Art.11 – adiționalitatea, cât și cerințele rezultate din recomandările Comisiei Europene în ceea ce privește programarea și gestionarea acestor instrumente. Planul Național de Dezvoltare⁷ – document de bază pentru susținerea Cadrului de Sprijin Comunitar – va fundamenta accesul României la Fondurile Structurale și, deci, la fondurile pentru dezvoltare regională transfrontalieră. Prioritățile PND trebuie să se axeze pe acele domenii eligibile susținerii comunitare. Printre aceste domenii eligibile se numără cooperarea și dezvoltarea regională transfrontalieră, care va juca un rol important în reducerea disparităților între regiuni și menținerea coeziunii la nivel comunitar.

Bibliografie

Armstrong, H.; Taylor, J., ‘Regional Economics and Policy’, second edition, Harvester Wheatsheaf, 1993.
Antonescu, D., ‘Dezvoltarea regională în România – concept, mecanisme, instituții’, București, Oscar Print, 2003.
Council of Europe, *Manual de cooperare transfrontalieră*, publicat cu sprijinul financiar al Consiliului Europei și al

Universității “Constantin Brâncoveanu” din Pitești, 2000.

Vanhove, N., ‘Regional Policy: A European Approach’, third edition, Ashgate, 1999.

*** *Carta Verde. Politica de dezvoltare regională în România*, Guvernul României și Comisia Europeană, Programul Phare, 1997.

www.inforegio.com, www.mie.ro.

⁷ Sprijinul financiar acordat României de către UE prin Fondurile Structurale pentru perioada 2007-2013 va reprezenta 4% din PIB anual (co-finanțare).